

La coopération selon le néoréalisme: la cooptation des petits États d'Europe centrale et de l'Est

Allen G. Sens

Volume 26, numéro 4, 1995

Multilatéralisme et sécurité régionale

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703526ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703526ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Sens, A. G. (1995). La coopération selon le néoréalisme: la cooptation des petits États d'Europe centrale et de l'Est. *Études internationales*, 26(4), 765–783.
<https://doi.org/10.7202/703526ar>

La coopération selon le néoréalisme : la cooptation des petits États d'Europe centrale et de l'Est

Allen G. SENS*

La coopération régionale en matière de sécurité et les institutions qui la gouvernent sont parmi les sujets qui ont fait le plus couler d'encre ces dernières années dans le domaine des relations internationales, et ceci pour trois raisons interreliées : il n'existe plus de menace globale clairement définie, les conflits régionaux ont acquis une plus grande visibilité et ceux-ci sont généralement perçus comme des menaces à la stabilité et à la paix internationales. Un débat théorique important s'est donc engagé sur la nature et l'avenir probable des institutions et de la coopération régionales. Malheureusement, jusqu'à présent les discussions ont tourné presque exclusivement autour des politiques, des intérêts et des motivations des acteurs régionaux les plus puissants, laissant ainsi de côté les petits États, qui sont pourtant parmi les plus ardents défenseurs de l'idée de la sécurité multilatérale. Cet article voudrait contribuer à combler cette lacune ; il soutient que l'étude du comportement des petits États ne peut que mieux éclairer la question générale de la coopération internationale en matière de sécurité.

En Europe, il est sans doute très normal que la débâcle yougoslave ait dominé l'actualité. Cependant, l'un des problèmes régionaux les plus pressants en matière de sécurité concerne l'avenir des pays d'Europe centrale dans la vie politique et économique du continent. Faut-il procéder, en particulier, à l'«élargissement» de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pour y inclure ces petits États ? Cette question est cruciale pour l'évolution de l'environnement de sécurité de l'Europe. Ce texte propose trois thèses :

- 1) la prise en compte de l'histoire passée des petits États d'Europe centrale permettrait au néoréalisme de mieux expliquer le phénomène de la coopération régionale ;
- 2) l'exemple de l'Europe de l'Est explique clairement l'intérêt de ces États à l'égard de la coopération multilatérale ;
- 3) l'analyse de ces faits fournit des arguments solides en faveur de l'élargissement rapide de l'OTAN.

* Chercheur postdoctoral au Département de science politique de l'Université de Colombie-Britannique (Vancouver), Canada.

I – La coopération selon le néoréalisme et selon ses critiques

Pour l'étude de la sécurité régionale, la question de l'avenir de la coopération, depuis la fin de la guerre froide¹, entre les protagonistes régionaux est particulièrement pertinente. Deux écoles de pensée s'affrontent. Selon les «néo-libéraux», la coopération et les institutions régionales constituent des remparts contre les tensions, les guerres et les conflits régionaux, et il faut par conséquent les développer ou, à tout le moins, les maintenir en état. Selon eux, «multilatéralisme» signifie «paix et stabilité» ou, au moins, un effort valable en ce sens. Par contre, les «néoréalistes» accordent une importance bien moindre à la coopération régionale. Selon eux, les antécédents historiques ne permettent pas vraiment de conclure que le comportement des États dans un environnement anarchique de «recours à ses propres moyens» (*self-help*) est affecté de façon significative par les institutions et cadres multilatéraux. Ces écoles de pensée divergent aussi sur la question de la nature et de l'avenir de la coopération. Optimistes, les néo-libéraux pensent que les États ont appris la valeur de la coopération et des institutions multilatérales et qu'ils les maintiendront et les renforceront en conséquence². Sceptiques, au contraire, les néoréalistes doutent qu'elles puissent se développer ou même survivre au-delà des conditions qui justifient leur formation. Selon eux, les institutions internationales reflètent la distribution du pouvoir ou sont, tout simplement, les instruments des États dominants³.

Dans le but d'expliquer la survie de plusieurs institutions de la guerre froide et de répondre au reproche qui leur est adressé de n'offrir aucune solution constructive face aux turbulences du système international, les néoréalistes tentent, depuis peu, de convaincre leurs critiques – et de se convaincre eux-mêmes – qu'un environnement international, même anarchique, autorise une vaste gamme de comportements coopératifs. La source de cette coopération découle de l'un des postulats essentiels du néoréalisme : les États existent dans un monde où ils ne peuvent compter que sur leurs propres moyens. Bref, si les États coopèrent, c'est par simple opportunisme, lorsqu'il est dans leur intérêt de le faire.

1. Barry BUZAN, «Third World Security in Structural and Historical Perspective», dans Brian Job (dir.), *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992, p. 79.
2. Voir, par exemple, Robert O. KEOHANE, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984 ; Robert O. KEOHANE, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press, 1989 ; et John RUGGIE (dir.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an International Form*, New York, Columbia University Press, 1993.
3. Voir, par exemple, John J. MEARSHEIMER, «The False Promise of International Institutions», *International Security*, vol. 19, n° 3, hiver, 1994-1995, pp. 5-49 ; Joseph M. GRIECO, *Cooperation Among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca, Cornell University Press, 1990 ; et Joseph M. GRIECO, «Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism», dans Charles W. KEGLEY, Jr. (dir.), *Controversies in International Relations Theory: Realism and The Neoliberal Challenge*, New York, St. Martin's Press, 1995, pp. 151-171.

Certains néoréalistes ont proposé ainsi une explication complémentaire afin de mieux rendre compte de la coopération interétatique. Charles L. Glaser, dans cette perspective, a tenté de corriger le réalisme de façon à estomper l'importance exagérée qui y est donnée à la compétition⁴. Joseph M. Grieco, quant à lui, énonce ce qu'il appelle la thèse de «l'opportunité d'avoir une voix», selon laquelle les États cherchent des occasions de faire connaître leurs préoccupations et de gagner de l'influence⁵. Ces thèses avancées soutiennent donc, implicitement, l'idée selon laquelle les États sont généralement plus intéressés au maintien du *statu quo* qu'à l'accroissement de leur puissance et au changement de l'ordre établi.

Le néoréalisme et les petits États

Comme nous le mentionnions dans l'introduction, les néoréalistes ne se sont, jusqu'à présent, guère penchés sur les petits États. La raison en est simple. Pour les néoréalistes, les entités les plus puissantes sont les plus importantes. Ainsi, selon Kenneth Waltz : «L'étude de la politique internationale en tant que système exige qu'on se concentre sur les États qui comptent. Une théorie générale de la politique internationale repose nécessairement sur les grandes puissances⁶.» En conséquence, la réflexion des néoréalistes sur les petits États a surtout porté sur leur rôle dans les stratégies des grandes puissances ou sur le sort qui leur incombe dans un monde de grandes puissances⁷. Comme les néoréalistes ne saisissent pas très bien les dilemmes de sécurité spécifiques des petits États, ils ne saisissent pas non plus clairement les perspectives et les craintes qui justifient la conduite de ceux-ci.

Le présent article n'entend pas radicalement nier le bien-fondé de ces assertions, mais veut plutôt souligner que l'importance des petits États dans le système international – et donc pour la théorie des relations internationales – est plus grande que le néoréalisme ne l'a concédé jusqu'ici. La pénombre dans laquelle le néoréalisme a laissé les petits États constitue une lacune dans notre connaissance théorique et pratique du système international et des sous-systèmes régionaux, et nous empêche de tirer des dilemmes de sécurité spécifiques des petits États une meilleure compréhension de la coopération internationale. Pour remédier à cette déficience théorique, nous nous demanderons, d'abord, pourquoi le néoréalisme devrait davantage tenir compte des petits États et mieux les étudier. Puis, nous démontrerons, par des exemples, la pertinence des petits États pour expliquer la coopération en matière de sécurité.

4. Charles L. GLASER, «Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help», *International Security*, vol. 19, n° 3, hiver 1994-1995, pp. 50-90. Glaser propose le «réalisme conditionnel» (*contingent realism*) comme solution.

5. Joseph M. GRIECO, «The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme», *Review of International Studies*, vol. 21, no. 1, janvier 1995, pp. 21-40.

6. Kenneth N. WALTZ, *Theory of International Politics*, New York, Random House, 1979, p. 5.

7. Pour une discussion de ces rôles, voir Trygvie MATHISEN, *The Functions of Small States in the Strategies of the Great Powers*, Oslo, Universitetsforlaget, 1971.

Pourquoi le néoréalisme devrait-il tenir compte des petits États?

Le néoréalisme postule que les États sont les composantes fondamentales du système international et qu'à toute fin théorique, ils sont essentiellement des agents unitaires et rationnels. Une meilleure prise en compte des petits États ne contredit nullement cette supposition. Comme il y a beaucoup plus de petits États que de grandes puissances, il convient de souligner qu'une théorie où l'État constitue l'élément primordial de l'analyse est d'autant plus solide qu'elle n'ignore pas les acteurs les plus nombreux du système international. Les petits États ont souvent été accusés d'avoir été des perturbateurs, en particulier, dans les systèmes d'équilibre des puissances⁸. Cette accusation, cependant, n'est pas fondée. En effet, si on les replace dans leur contexte, la logique des actions apparemment irrationnelles des petits États apparaît clairement, car ceux-ci sont souvent contraints à des choix politiques difficiles du fait des changements intervenant dans le système international. On peut même penser que les actions des composantes les plus petites du système sont peut-être plus «rationnelles», étant donné que la formulation de leurs intérêts est influencée par un nombre moins élevé de facteurs politiques internes.

Dans leurs relations avec les grandes puissances, les petits États ont souvent exercé une influence considérable. Certains se sont révélés des adversaires coriaces pour les grandes puissances, d'autres ont bouleversé les projets politiques ou militaires de ces dernières. L'importance militaire des petits États dans les conflits majeurs a souvent été considérable. C'est le cas des pays du Commonwealth lors de la Deuxième Guerre mondiale. Les petits États l'emportent souvent dans leurs négociations avec les grandes puissances, du fait que celles-ci doivent traiter d'une multitude de questions et avec de multiples interlocuteurs, alors que les petits États peuvent concentrer toutes leurs ressources politiques et diplomatiques sur un seul dossier⁹. Cette force diplomatique des faibles comporte un autre aspect: il est possible que des petits États puissent, dans certaines conditions, manipuler un acteur important. Ainsi lorsqu'une grande puissance s'engage à protéger un petit État, celui-ci peut utiliser cet engagement pour accroître son influence. Les relations entre les petits États et les grandes puissances sont imbriquées. C'est cette imbrication qui a eu de graves conséquences pour la stabilité du système dans le passé, et non le comportement des petits États pris isolément.

Le néoréalisme devrait en conclure que les petits États peuvent avoir un impact sur le système international¹⁰. Il ne s'ensuit pas qu'il faille nier la position plus faible des petits États. Il s'agit simplement de bien saisir que les

8. L'argument est que la prétendue tendance des petits États à suivre le train des puissances montantes contribue à déstabiliser le système d'équilibre des puissances. Cette affirmation est curieuse; comment peut-on, en effet, accuser si légèrement les petits États, alors qu'on leur accorde si peu d'impact en dehors de leurs relations avec les grandes puissances?

9. Voir Erling Bjøl, «The Power of the Weak», *Cooperation and Conflict*, vol. 3, 1968, p. 160.

10. Dans les systèmes régionaux, les actions des petits États sont plus significatives, car ils sont capables d'exercer une plus grande influence au niveau local qu'international.

petits États ont une plus grande importance qu'on ne leur en accorde généralement.

Le néoréalisme suppose que les États existent dans un système anarchique de recours à leurs propres moyens. Aucun État n'en est plus conscient que les petits États. Leur faiblesse intrinsèque les désavantage dans un système où l'accroissement de la puissance, ou à tout le moins son maintien, est un but fondamental. Dans un système anarchique, les petits États manquent de moyens pour assurer leur propre sécurité. Ils doivent suppléer à cette lacune par la coopération. Or, la recherche de la coopération dans un système où le recours à ses propres moyens est la règle n'est pas une tâche de tout repos. Il importe donc de reconnaître les dilemmes de sécurité auxquels les petits États font face si on veut tenir compte de leur comportement pour la théorie néoréaliste. La nécessité très réelle dans laquelle les petits États se trouvent de demander de l'aide pour assurer leur sécurité implique pour eux les risques qui découlent forcément d'une association avec les grandes puissances. Les petits États font aussi face à un autre dilemme qui leur est propre : les grandes puissances peuvent être extrêmement dangereuses pour leur sécurité, non seulement lorsqu'elles s'affrontent entre elles, mais aussi lorsqu'elles coopèrent aux dépens des petits États.

Un autre postulat du néoréalisme est que la question de leur indépendance et de leur souveraineté préoccupe les États. Les inquiétudes des petits États à ce sujet sont bien sûr particulièrement vives, puisque la menace d'être englobés dans un ensemble social, culturel ou politique plus grand, et de perdre ainsi leur indépendance économique et culturelle, pèse constamment sur eux. Les questions d'indépendance politique, de souveraineté économique et de protection culturelle ont pendant longtemps figuré en bonne place dans les plans de sécurité des petits États. Comme Paul Sharp le fait remarquer, les petits États considèrent que leur sécurité est menacée sur plusieurs points importants :

Toutefois, du point de vue du gouvernement de plusieurs États faibles, le problème n'est ni d'obtenir un impact sur le système international, ni de se préparer à contrer ou à neutraliser des menaces militaires extérieures spécifiques. C'est plutôt la difficulté plus générale de demeurer crédibles, sur le plan national et international, en tant qu'États indépendants, souverains et capables de défendre l'identité culturelle et d'assurer la prospérité matérielle de leurs habitants¹¹.

L'intérêt que de plus en plus de grandes puissances portent à ces questions laisse entrevoir qu'il pourrait être utile d'étudier les antécédents des petits États dans la perspective d'un programme plus étendu de sécurité.

11. Paul SHARP, *Irish Foreign Policy and the European Community: A Study of the Impact of Interdependence on the Foreign Policy of a Small State*, Brookfield, Dartmouth Publishing, 1990, p. 23.

Un autre postulat du néoréalisme est que l'environnement extérieur exerce des pressions énormes sur la conduite des États. Les antécédents des petits États sont une fois encore très instructifs, car la forme de l'environnement international a une importance extrême pour ceux-ci. Il est évident que les petits États préfèrent certaines options en matière de sécurité et que leurs options préférées reposent sur la coopération et le multilatéralisme. Toutefois, lorsque de telles options ne sont pas possibles (ou qu'elles ne sont pas crédibles), les petits États recourent à d'autres choix, même s'ils les jugent moins souhaitables. Les petits États donnent donc des clés essentielles à qui veut expliquer la coopération internationale dans le cadre du néoréalisme, tout en tenant compte d'un plus grand nombre d'entités dans le système international.

II – La «recherche de la sécurité» dans un monde anarchique : pourquoi les petits États coopèrent-ils ?

L'histoire des petits États montre qu'ils sont enfermés dans un «cycle d'insécurité» provoqué par des déséquilibres dans la distribution du pouvoir et par la croissance et le déclin des États dominants. Lorsque des déséquilibres se produisent, les petits États sont, à l'instar de tous les autres, contraints d'évaluer leurs plans en matière de sécurité et de les corriger en tenant compte des nouveaux centres de pouvoir, du nouvel échiquier d'amis et d'ennemis, et des nouvelles menaces. Dans leur «quête de la sécurité», les petits États sont toutefois confrontés à la nature ambiguë de leur dilemme de sécurité. Pour garantir leur sécurité dans des systèmes d'équilibres des puissances, les petits États se sont fortement appuyés sur les alliances bilatérales¹². Cependant, l'alliance bilatérale comporte des risques. Une alliance avec une grande puissance peut avoir des conséquences funestes. Elle peut aussi se révéler peu sûre, car une grande puissance peut toujours décider de ne pas se compromettre dans une guerre pour un allié plus petit (et dont elle n'a peut-être pas besoin). Enfin, une alliance bilatérale avec une grande puissance peut entraîner, pour l'État plus faible, une perte d'autonomie en matière de politique extérieure ainsi que l'effritement de sa souveraineté intérieure. Dans les cas extrêmes, l'État plus petit encourt le risque d'une domination totale : «Il n'est pas impossible que la plus petite puissance passe non de l'insécurité à la sécurité, mais de l'insécurité au statut de satellite¹³.»

Les petits États favorisent de beaucoup les alliances multilatérales car elles présentent plusieurs avantages. Elles ont un plus grand effet de dissuasion et confèrent une plus grande force militaire. Elles donnent un plus grand «poids» de légitimité. Elles réduisent aussi certaines des inquiétudes que les

12. Le dilemme des alliances intéresse ceux qui étudient la sécurité des petits États depuis un certain temps. Voir, par exemple, Robert L. ROTHSTEIN, *Alliances and Small Powers*, New York, Columbia University Press, 1968 ; Omar DE RAEYMAEKER, *Small Powers in Alignment*, Louvain, Presses de l'Université de Louvain, 1974.

13. Robert L. ROTHSTEIN, *op. cit.* p. 61.

petits États éprouvent face aux alliances bilatérales. En effet, dans une alliance multilatérale, les grandes puissances se neutralisent l'une l'autre ; la probabilité est moindre qu'une puissance dominante réussisse à imposer aux autres pays de l'alliance des politiques visant l'avancement de son intérêt national propre, ou qu'un petit État soit débordé par une seule très grande menace à sa souveraineté. De plus, dans les alliances multilatérales, les petits États ont la possibilité d'obtenir une voix, ou un siège à une table, et peuvent ainsi espérer exercer une certaine influence sur les prises de décision collectives. Les petits États peuvent jouer le rôle de médiateur ou de bâtisseur de ponts dans une alliance multilatérale. Celle-ci présente néanmoins deux inconvénients. Premièrement, elle n'est pas toujours à la portée des États, soit parce qu'il n'en existe pas, soit parce qu'aucune n'est en formation. Deuxièmement, une alliance multilatérale peut, dans certains cas, évoluer vers un système de concert de grandes puissances, ce qui enlève alors aux petits États leur droit de participer aux délibérations et aux prises de décision.

Toute alliance est donc une voie semée d'incertitudes, même si les petits États favorisent hautement les alliances multilatérales. Pour éviter les inconvénients des alliances, les petits États ont souvent opté pour la neutralité¹⁴. Celle-ci permet de rester à l'écart des conflits éventuels et réduit le risque d'attaque directe ou de destruction de la guerre. Dans l'éventualité d'une guerre générale, l'agresseur est le plus souvent réticent à attaquer un pays neutre. Et lorsqu'il s'y risque, il ne peut déchaîner sur lui toute sa puissance militaire¹⁵. Le succès de la neutralité repose toutefois fortement sur les conditions conjoncturelles¹⁶. La neutralité requiert ainsi la reconnaissance des grandes puissances qui la garantissent. Plusieurs traités de neutralité signés avant la Deuxième Guerre mondiale devinrent caducs lorsque l'Allemagne nazie décida de ne pas s'y conformer. Les politiques de neutralité souffrent aussi du « paradoxe de l'affinité », selon lequel la neutralité satisfait davantage une puissance potentiellement hostile qu'une puissance amie¹⁷.

14. Comme le souligne Trygve Mathisen : « Les petits États semblent préférer le non-alignement et la neutralité, de façon presque instinctive... » Trygve MATHISEN, *The Functions of Small States in the Strategies of the Great Powers*, Oslo, Universitetsforlaget, 1971, p. 250.

15. Comme le disait l'ancien premier ministre suédois, Tage Erlander : « ... Nous construisons une défense qui naturellement n'a pas beaucoup de chance de survivre contre une attaque concentrée par une grande puissance, mais qui, néanmoins, peut être assez difficile à abattre si la Suède est un objectif second. » Cité dans William E. PATTERSON, « Small States in International Politics », *Cooperation and Conflict*, vol. 3, 1968, p. 121. Ceci, bien entendu, n'a sauvé ni la Belgique en 1914, ni les Pays-Bas en 1941.

16. La géographie, aussi, peut jouer un rôle important dans le succès d'une politique de neutralité. L'emplacement physique, à la périphérie d'événements majeurs (Portugal) ou du terrain (Suisse), est un élément qui joue un rôle important dans l'histoire du neutralisme en Europe.

17. Gerald STOURZH, « Some Reflections on Permanent Neutrality », dans August SCHOU et Arne Olav BRUNDTLAND (dir.), *Small States in International Relations*, New York, Wiley and Sons, 1971, p. 96.

Toutes les options de sécurité à la portée des petits États, dans les systèmes traditionnels d'équilibre des puissances, comportent donc des risques et des conséquences non désirables, mais, quelles que soient leurs stratégies, les petits États doivent vivre avec ces dilemmes. Le «cycle de l'insécurité» peut se résumer ainsi :

Changement dans l'environnement de sécurité

(Nouvelle distribution du pouvoir ou changement de l'État dominant)

Caducité des vieux dispositifs de sécurité

(Effritement des vieilles alliances ou foi dans la neutralité)

Adaptation aux nouvelles conditions

(Alliance multilatérale, alliance bilatérale, neutralité)

Sortir du cycle de l'insécurité

Les petits États sont parmi les champions des systèmes de sécurité globale et régionale alternatifs, fondés sur le multilatéralisme. De tels systèmes les libèrent jusqu'à un certain point des dilemmes de sécurité auxquels ils sont confrontés dans les systèmes d'équilibre des puissances. En effet, dans les systèmes multilatéraux, la compétition est moindre et des normes et dispositifs de coopération sont prévus. Toutefois, le multilatéralisme n'est pas suffisant ; la sorte de multilatéralisme importe grandement. Pour satisfaire aux préoccupations des petits États, les dispositifs multilatéraux doivent être aussi accueillants (globalement ou sur le plan régional) que possible et doivent reconnaître l'égalité formelle des États membres en ce qui concerne les engagements pris envers chacun d'eux, définir leurs droits dans les structures de prise de décision, et protéger la souveraineté diplomatique et politique. Les systèmes de sécurité et de défense collectifs et intégratifs présentent plusieurs de ces qualités.

Par définition, les systèmes intégratifs sont «des groupes de sécurité» formés d'États qui écartent d'avance le recours à la guerre pour régler leurs différends. De tels systèmes assurent donc aux petits États un environnement très sécuritaire au vu des menaces traditionnelles. Ils sont dotés d'institutions auxquelles les petits États peuvent participer. Cependant, ils compromettent réellement l'autonomie sociale et économique des petits États ; ils minent leur prétention à agir en tant qu'entités politiques, économiques et sociales distinctes. Ces systèmes impliquent donc, pour les petits États, la crainte d'être engloutis et marginalisés politiquement ; néanmoins ils les délivrent, dans une grande mesure, de leurs dilemmes de sécurité épineux. Dans les systèmes de sécurité collective, la prépondérance de force que sous-tend la doctrine du «tous contre un» décourage les agresseurs éventuels. Comme ces systèmes enferment les grandes puissances dans des ententes multilatérales, les petits États y ont la faculté de participer aux décisions, ce qui allège leurs inquiétudes quant à leur souveraineté et à leur identité nationale. Toutefois, la fiabilité

des systèmes de sécurité collective est incertaine ; les petits États ne peuvent pas être absolument sûrs que les autres États membres viendront à leur secours en cas d'agression. À la suite de cette discussion, on peut résumer la hiérarchie des préférences des petits États, en matière de sécurité, de la façon suivante :

Système multilatéral de sécurité globale ou panrégionale

Système de sécurité collective régionale ou intégratif

Alliance multilatérale

Neutralité ou autonomie

Alliance bilatérale

Cette hiérarchie de préférences appelle un certain nombre de commentaires. Le premier est qu'il est possible, sans sortir du cadre de la conception néoréaliste des relations internationales, de mettre en relief et de mieux comprendre les motifs d'insécurité des petits États, de façon à rendre le néoréalisme plus attentif aux attitudes et aux comportements de la grande majorité des États du système international. Le deuxième est que cette mise en relief des petits États permet d'expliquer plusieurs des motivations qui les poussent à s'engager dans la coopération multilatérale, selon le modèle néoréaliste, et à rendre ainsi le néoréalisme plus apte à expliquer cette coopération et à en tenir compte. Troisième commentaire : la présente discussion éclaire la préférence des petits États pour les formes multilatérales de coopération en matière de sécurité. Enfin, les petits États ne collaborent pas à toutes les démarches. Certains doutes peuvent subsister quant à l'efficacité de ces démarches ou quant à la menace qu'elles peuvent représenter sur d'autres plans (perte de souveraineté, etc.). Si les petits États préconisent la coopération multilatérale, ce n'est pas parce qu'ils sont plus moraux, altruistes ou parce qu'ils sont de meilleurs citoyens internationaux. Si les petits États sont intéressés par le multilatéralisme, c'est surtout parce qu'ils désirent voir s'édifier un environnement régional ou international dans lequel leurs craintes et motifs d'insécurité les plus importants seront allégés.

La cooptation des petits États d'Europe centrale

Les problèmes de sécurité auxquels l'Europe centrale fait face depuis la fin de la guerre froide ne dérouteraient pas totalement un observateur des années 1920 ou 1930¹⁸. Malgré certaines différences, les pays d'Europe cen-

18. Pour les États d'Europe centrale, le terme « centrale » est un symbole de libération. On refuse généralement de considérer la période de la guerre froide comme une période de « stabilité » en Europe centrale et la période actuelle, comme une période d'instabilité et d'insécurité. Voir László VALKI, « Security Concerns in Central Europe », dans Jacob KIPP, dir., *Central European Security Concerns: Bridge, Buffer, or Barrier?* London, Frank Cass, 1993, p. 1. Aux fins du présent article, l'« Europe centrale » est la région située entre l'Allemagne et les États de la CEI, confinant au nord avec la mer Baltique et au sud avec l'ancienne Yougoslavie et la Grèce. Par conséquent, l'« Europe centrale » se réfère aussi à la plus grande partie de l'« Europe des Balkans » pour les fins de notre discussion. Pour une étude des questions terminologiques, voir M. B. BISKUPSKI, « Does the East of Europe Have a Modern History? », *Contemporary European History*, vol. 3, n° 2, juillet 1994, pp. 217-230.

trale sont à nouveau pris dans des «limbes stratégiques¹⁹». À l'ouest se trouvent l'Union européenne (UE) et une Allemagne unie forte ; à l'est, la Russie et les héritiers de la fragmentation de l'empire soviétique. Dans leur désir de fuir l'empire soviétique, les pays d'Europe centrale se sont fixé comme but fondamental de joindre la vie institutionnelle, politique et économique de l'Europe.

À mon avis, l'explication néoréaliste de la coopération qui tient compte de la situation des petits États, en ce qui touche à leur sécurité, fournit la meilleure explication du comportement manifesté par les pays d'Europe centrale. Les motivations des États d'Europe centrale procèdent de leur «quête de sécurité» d'après la guerre froide ; il s'agit de :

- protéger l'intégrité de leur territoire et de leurs frontières contre la menace d'agressions extérieures ou contre l'irréductibilité ;
- protéger leur souveraineté politique et leur indépendance, y compris leur autonomie culturelle, contre la domination ou l'engloutissement par une seule grande puissance ou par un groupe de grandes puissances ;
- développer leurs forces économiques et moderniser leur économie ;
- continuer à consolider leur transition démocratique et accroître leur stabilité interne²⁰.

Différentes avenues se sont ouvertes aux États d'Europe centrale pour atteindre leurs objectifs de sécurité. En accord avec leur passé historique, les options multilatérales figurent en tête de liste parmi les objectifs de politique étrangère des pays d'Europe centrale.

Les avenues de sécurité ouvertes aux États d'Europe centrale

Le multilatéralisme global et le multilatéralisme paneuropéen. Entre les deux guerres mondiales, les pays d'Europe centrale ont investi énormément d'espoir dans la Ligue des Nations, dont la création a fait miroiter trois promesses intéressantes : la supervision de la sécurité par une organisation supranationale, la possibilité pour les petits États de faire entendre leur voix dans un tel forum et la mise en place d'un dispositif de règlement des conflits. Toutefois, après son intervention réussie entre la Bulgarie et la Grèce en 1925-1926, la Ligue

19. Hans BINNENDIJK, «The Emerging European Security Order», *The Washington Quarterly*, vol. 14, automne 1991, p. 70. Pour une analyse des périodes passées, voir Joseph ROTHCHILD, *East Central Europe Between the Two World Wars*, Seattle, University of Washington Press, 1974 ; Hugh SETON-WATSON, *Eastern Europe Between the Wars 1918-1941*, 3^e éd., Hamden, 1962 ; E. GARRISON WALTERS, *The Other Europe : Eastern Europe to 1945*, Syracuse, Syracuse University Press, 1988 ; Ivan T. BEREND, *The Crisis Zone of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

20. Pour un compte rendu historique de l'Europe centrale, axé surtout sur la dimension démocratique, voir Joseph HELD, *The Columbia History of Eastern Europe in the Twentieth Century*, New York, Columbia University Press, 1992.

est devenue une sorte de coquille vide. Sa capacité de protéger ses membres les plus faibles a été mise à l'épreuve en Abyssinie et en Mandchourie ; son utilité en tant que médiateur et tribune, où il était loisible aux petits États de faire entendre leur voix, s'est amoindrie et la Ligue elle-même a périclité. À l'heure actuelle, ni l'ONU ni l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE – anciennement la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ou CSCE) ne proposent de solution satisfaisante aux problèmes de sécurité des petits États. Certes les États continuent à apprécier pour elle-même leur appartenance à l'ONU, mais rares sont ceux qui conservent des illusions sur l'efficacité de l'ONU comme garant de leur sécurité. Les grands espoirs nés de la CSCE/OSCE se sont en grande partie évanouis depuis que cette organisation a démontré son incompétence dans la crise yougoslave. L'OSCE manque des moyens concrets et de la structure institutionnelle nécessaires pour être efficace. Enfin, malgré son utilité en tant que tribune diplomatique, le Conseil de l'Europe n'a pas non plus les moyens d'agir au nom de la sécurité des États d'Europe centrale.

Le multilatéralisme en Europe centrale. L'histoire de la collaboration multilatérale en Europe centrale n'est pas particulièrement brillante. Avant la Première Guerre mondiale, l'accord balkanique entre la Grèce, la Bulgarie, la Serbie et le Monténégro s'est effondré sur la question de la répartition des territoires de l'ex-empire ottoman en Europe, en 1912-1913. Cela donna d'ailleurs lieu à la deuxième guerre des Balkans, en 1913. Dans la période de l'entre-deux-guerres, une série de traités entre la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie, en 1920-1921, se soldèrent pas la signature de la Petite entente. Ce traité visait à renforcer la coopération en matière de politique étrangère et à donner à ses membres une voix collective ; il avait été conçu premièrement comme un appareil pour appliquer les dispositions territoriales du Traité de Trianon et pour contrer le revanchisme hongrois. Quant à l'Entente balkanique, signée en 1934 par la Grèce, la Turquie, la Roumanie et la Yougoslavie, elle était dirigée contre les agresseurs éventuels des Balkans, en particulier la Bulgarie, mais elle n'est jamais parvenue à créer l'unité nécessaire pour élaborer des projets de coopération plus ambitieux. L'Entente des pays baltes, signée également en 1934, était, tout comme l'Entente balkanique, très modeste. D'autres ententes multilatérales d'Europe centrale portèrent sur l'agriculture et le commerce. En 1930, un bloc agraire fut formé ; il visait à obtenir un traitement préférentiel pour les exportations agricoles de l'Europe centrale. La Dépression mit toutefois un terme à ce bloc. Le Plan Tardieu prévoyait la création d'une union douanière régionale, afin de lever progressivement les entraves au commerce dans la région du Danube. Les tensions politiques et le protectionnisme économique des États d'Europe centrale, ainsi que l'opposition de l'Allemagne et de l'Italie firent échouer ce plan²¹.

Depuis la fin de la guerre froide, les pays d'Europe centrale tentent à nouveau de conclure des ententes de coopération multilatérale, telles que

21. Henry BOGDAN, *From Warsaw to Sofia: A History of Eastern Europe*, Santa Fe, Por Libertate Publishing, 1989, p. 212.

l'Accord de Visegrad (entre la Hongrie, les anciennes républiques fédérales tchèque et slovaque et la Pologne) et l'Initiative pentagonale (maintenant connue sous le nom d'Initiative centre européenne ou ICE). L'Accord de Visegrad visait à apaiser les inquiétudes sur la Russie et l'instabilité dans l'Est et à coordonner les politiques étrangères des pays signataires dans leurs relations avec l'Ouest (en particulier l'Allemagne) et l'Est (en particulier la Russie)²². Ces ententes régionales multilatérales visaient aussi à créer un climat de confiance entre les partenaires, malgré la situation économique et politique incertaine, et à stabiliser le processus démocratique. La portée de telles organisations ne devrait toutefois pas être surestimée. Elles ne résolvent ni ne peuvent résoudre les dilemmes de sécurité fondamentaux des pays d'Europe centrale. En outre, la coopération multilatérale prévue dans ces ententes n'est pas très étendue ; ces ententes sont, par conséquent, devenues en grande partie symboliques. Déjà presque moribonde, l'ICE est devenue caduque par suite de la débâcle yougoslave. Le trio de Visegrad, maintenant devenu le quatuor de Visegrad, est tombé en désuétude quand on a réalisé que la menace immédiate provenant de la Russie et des migrations massives de réfugiés tardait à se réaliser, que la Tchécoslovaquie se dissolvait et que les tensions entre la Slovaquie et la Hongrie augmentaient. La République tchèque a refusé de collaborer avec les autres États de Visegrad pour obtenir un siège à l'OTAN et à l'UE, arguant que le dispositif de Visegrad doit traiter des questions purement régionales. Le Visegrad s'est aussi montré incapable de résoudre les tensions entre les Slovaques et les Hongrois.

Les causes des succès mitigés du multilatéralisme en Europe centrale. On pourrait s'attendre, de prime abord, à ce qu'une coopération multilatérale significative voie le jour en Europe centrale. En effet, les pays de cette région ont des points communs : ils craignent la recrudescence et le révisionnisme de la Russie ou de l'Allemagne, ainsi que l'instauration d'une coopération étroite entre ces deux pays, et ils ont des économies surtout agricoles qui cherchent à se moderniser et à trouver des débouchés pour leurs produits. Néanmoins, dès qu'on se penche sur l'histoire passée et présente de la coopération en Europe centrale, on n'envisage plus avec la même confiance l'avenir des dispositifs de sécurité multilatéraux dans cette région. Premièrement, le potentiel des pays d'Europe centrale, en matière de multilatéralisme, est limité. En 1926, les membres de la Petite Entente se lièrent plus étroitement avec la France, car l'Entente n'était pas assez puissante pour résister aux pressions économiques et politiques de l'Allemagne. Chacun ne voyait pas du même œil la menace et les inquiétudes de la plupart des pays d'Europe centrale portaient sur des grandes puissances différentes. Lorsque les pays signataires de l'Entente partageaient une même crainte, celle-ci visait d'autres États d'Europe centrale, d'ordinaire la Bulgarie ou la Hongrie.

22. Voir Joshua SPERO, «Déjà-vu. All Over Again: Poland's Attempt to Avoid Entrapment Between Two Belligerents», dans Jacob KIPP, *op. cit.*, pp. 93-117.

Deuxièmement, les rivalités entre les États d'Europe centrale ont freiné le renforcement des liens de coopération multilatérale. Ces rivalités portaient sur des questions ethniques et territoriales. La Pologne, par exemple, avait des conflits frontaliers avec l'Union soviétique, la Lituanie, l'Allemagne et la Tchécoslovaquie. La Hongrie était en conflit avec la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie ; la Bulgarie, avec la Roumanie, la Yougoslavie, la Turquie et la Grèce. Vers la fin des années 1930, l'Allemagne nazie n'était pas seule à s'adonner au révisionnisme territorial en Europe centrale ; la Pologne et la Hongrie aussi²³. Aujourd'hui, il demeure des litiges territoriaux et ethniques graves en Europe centrale, notamment des tensions en Albanie et en Macédoine, et la question de la minorité hongroise vivant en Roumanie, en Tchécoslovaquie et en Serbie, pour n'en citer que quelques-uns.

Dans le passé, les ententes multilatérales en Europe centrale ne donnèrent que peu de résultats en ce qui a trait aux questions de territoire et de nationalité, et n'apportèrent pas de remède à la violence politique issue de ces questions. Les dispositifs multilatéraux de sécurité peuvent-ils aujourd'hui répondre plus efficacement aux conflits ethniques, à l'irréductibilisme, au terrorisme et aux autres forces de déstabilisation éventuelles en Europe centrale ? Il est permis d'en douter.

Troisièmement, le nationalisme économique a nui, dans une certaine mesure, à la coordination des politiques économiques des pays de la région. En 1929, la Dépression a entraîné l'effondrement du système bancaire d'Europe centrale. La conférence de Varsovie, en 1930, ne s'est pas soldée par une solution multilatérale ; chaque État s'est tourné vers des politiques de protection unilatérale qui non seulement ont exacerbé l'impact de la Dépression, mais qui ont aussi facilité la pénétration économique croissante de l'Europe centrale par l'Allemagne. Aujourd'hui, malgré les tentatives pour instaurer un environnement de libre-échange, la coopération économique en Europe centrale a encore beaucoup de chemin à faire pour parvenir au niveau de celle qui existe en Europe de l'Ouest. Il est peu probable que la coopération entre les États d'Europe centrale leur apportera des dividendes suffisants (soit en matière de sécurité ou de prospérité économique).

Un regard sur l'Europe de l'Ouest. Du point de vue des petits États d'Europe centrale, seule leur entrée dans les institutions d'Europe de l'Ouest pourrait régler leur problème de sécurité. Toutefois, cela ne leur a pas été accordé, car à l'Ouest, la question de savoir comment ces pays et leur « espace » économique et politique trouveront leur place dans la structure institutionnelle de l'Europe demeure sans réponse. L'Europe de l'Ouest avait espéré que l'entrée de ces pays dans la CSCE et que les gestes de réconfort qu'elle avait posés à leur intention – notamment la décision de mai 1991 de créer des

23. La Hongrie s'était battue pour la révision du Traité de Trianon pendant la plus grande partie de l'entre-deux-guerres. Avec l'appui de l'Allemagne et de l'Italie, elle récupéra des territoires de la Tchécoslovaquie. La Pologne enleva aussi le district de Teschen à la Tchécoslovaquie.

forces multinationales de réaction rapide, la déclaration du 6 juin 1991 à Copenhague que toute menace visant l'Europe centrale constituerait «un vif sujet de préoccupation immédiate» pour l'OTAN, la création et l'extension ultérieure vers l'Est, le 10 mars 1992, du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), l'établissement en janvier 1994 du Partenariat pour la paix (PPP) et la création de «partenariats associés» à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) – pouvaient satisfaire ces pays et leur tenir lieu de statut de membre à part entière de l'OTAN, de l'UEO et de l'UE²⁴.

Ces dispositifs ne satisfont toutefois pas les États d'Europe centrale, en particulier parce qu'ils ne confèrent pas le statut de membre à part entière et qu'ils ne donnent pas de garanties tangibles de sécurité²⁵. De toute manière, seuls certains pays, soit les pays de Visegrad, sont considérés comme des candidats sérieux par ces organismes. Certains pays d'Europe centrale ont tenté d'obtenir le statut de membre de l'UE et, étant donné la nature de certains des problèmes auxquels l'Europe centrale fait face (criminalité, migration, environnement, progrès et stabilité économiques), le statut de membre de l'UE est peut-être plus adapté aux préoccupations de certains de ces pays²⁶. Il n'y a toutefois pas de solution de remplacement pour l'OTAN pour trois raisons majeures : l'UE n'a ni la force militaire, ni la cohésion en matière de politique étrangère, ni les antécédents de l'OTAN ; les États-Unis ne sont pas membres de l'UE et l'Allemagne est plus forte dans l'UE qu'elle ne l'est dans l'OTAN. Enfin, il est peu probable que l'expansion de l'UE reprenne d'ici un certain temps.

Si tout échoue : le bilatéralisme ou l'autonomie. Si les dispositifs multilatéraux échouent ou s'ils n'existent pas, les petits États d'Europe centrale pourront créer des liens bilatéraux avec des grandes puissances ou dépendre d'eux-mêmes. Avant la Première Guerre mondiale et après l'effondrement de l'alliance balkanique, le bilatéralisme était la politique de choix ; entre les deux guerres, il est devenu la politique de dernier recours. Confrontée à la croissance de l'Allemagne à l'Ouest et au redressement de la Russie soviétique à

24. Le CCNA fut créé en novembre 1991 et dix-huit États furent invités à y adhérer le 10 mars 1992. Voir «Declaration and Working Programme of the «NACC» Meeting in Brussels», *Europe Documents*, 12 mars 1992, n° 1765. Le Conseil de l'Atlantique Nord déclara aussi le 21 août 1991 que «...étant donné les préoccupations plus vives des États d'Europe centrale et de l'Est, nous réitérons notre conviction que notre propre sécurité est inséparablement liée à celle des autres États d'Europe, particulièrement des démocraties en émergence». Communiqué de presse de l'OTAN, «The Situation in the Soviet Union», déclaration émise par les ministres du Conseil de l'Atlantique Nord, réunis au quartier général de l'OTAN, à Bruxelles, 21 août 1991.

25. Le niveau de consultation et le temps accordé aux interventions furent aussi décevants. À la réunion inaugurale du CCNA, chaque pays n'avait que 5 minutes pour intervenir ; cette restriction, d'ordre pratique, a été encore plus poussée lors la seconde réunion à laquelle participaient 34 pays.

26. Les pays d'Europe centrale veulent aussi le statut de membres à part entière dans l'UE. Le ministre des Affaires étrangères de Pologne, Andrzej Olechowski, a déclaré récemment que la Pologne voulait être au centre de l'UE et qu'elle souhaitait s'impliquer complètement dans les prises de décisions. Voir William PFAFF, «The Poles Are Moving Closer to the Center», *International Herald Tribune*, 5-6 novembre 1994, p. 8.

l'Est, les États d'Europe centrale ont abandonné leurs dispositifs multilatéraux. On a bien tenté de consolider des dispositifs comme la Petite entente et d'établir un axe centre européen contre l'Allemagne. Toutefois, ces tentatives ont échoué. En effet, la Pologne a conclu un pacte de non-agression avec l'Union soviétique, en 1932, et un autre avec l'Allemagne, en 1934. Puis, en 1935, la Tchécoslovaquie a signé un pacte de non-agression avec l'URSS, ce qui a avivé les tensions entre la Pologne et la Tchécoslovaquie. La Yougoslavie a amélioré ses relations avec l'Allemagne. La Roumanie a entretenu des liens avec l'URSS jusqu'au coup de 1936, après quoi le roi Carol II a cherché à poursuivre une politique d'équilibre. Plus tard, le maréchal Antonescu de même que le roi Boris de Bulgarie ont signé le pacte tripartite avec l'Allemagne. Les menaces grandissantes ont fait s'estomper les ententes multilatérales de l'Europe centrale.

Cette situation pourrait se répéter aujourd'hui. Dès lors qu'il n'y a pas d'organisation de sécurité globale ou paneuropéenne sérieuse et que les ententes multilatérales entre les États d'Europe centrale ne suffisent pas à régler les problèmes de sécurité de ceux-ci, la seule avenue multilatérale réaliste pour ces États est de nouer des liens avec les institutions multilatérales d'Europe de l'Ouest. L'établissement de relations économiques ou politiques étroites avec la Russie ou la Communauté des États indépendants (CEI) demeure presque impensable²⁷. Si de tels liens ne sont pas créés, il ne restera qu'une solution à ces États, celle de conclure, si possible, des ententes bilatérales de sécurité avec des pays ou de ne dépendre que d'eux-mêmes. Jusqu'à présent, la majorité des accords bilatéraux signés par les pays d'Europe centrale et par les grandes puissances diffèrent de ceux signés dans les années 1930 à deux égards importants : les pays signataires renoncent aux réclama-tions territoriales et s'engagent à défendre les droits des minorités, et les ententes sont maintenant signées dans le contexte de l'environnement multilatéral qui prévaut en Europe de l'Ouest. Ces ententes ont toutefois été signées en l'absence de menaces immédiates. Elles ne seront toutefois mises à l'épreuve (comme tout autre accord multilatéral) que si une telle menace se concrétisait ou que des minorités ethniques se mobilisaient et s'agitaient pour obtenir des droits plus importants ou une modification territoriale.

27. Pour plusieurs pays d'Europe centrale, des liens plus étroits avec la Russie demeurent impensables. Voir Steven ERLANGER, «East Europe Watches the Bear, Warily». *New York Times*, 21 octobre 1994, p. 1. Même une querelle dans une gare entre des Russes et la police polonaise peut mener à des échanges outrés entre ces pays. Voir John POMFRET, «Poland and Russia Struggle With Ties That Don't Bind», *International Herald Tribune*, 5-6 novembre 1994.

III – Le dilemme de l'élargissement : la cooptation des États d'Europe centrale

Qu'est-ce que cette discussion apporte de nouveau au débat actuel sur l'élargissement de l'OTAN²⁸ ? En l'espèce, une institution de sécurité multilatérale existante se demande s'il est souhaitable d'accorder le statut de membre à davantage de petits États. La question de l'élargissement est complexe, sa résolution implique un échéancier, l'inclusion possible de nouveaux membres, la forme future de l'OTAN, la réaction de la Russie et l'impact de cet élargissement sur la capacité opérationnelle de l'Alliance. Dans ce contexte, il ressort de la discussion théorique et historique précédente que l'élargissement de l'OTAN serait souhaitable, et bientôt.

La crainte que la cooptation de quelques-uns ou de tous les États d'Europe centrale dans l'OTAN affaiblisse cette alliance et agace la Russie est au cœur de l'argumentation contre l'élargissement. L'élargissement pourrait multiplier les rivalités et les tensions dans l'alliance, laquelle doit déjà se préoccuper de régler des conflits internes. Comme le nombre de décideurs augmenterait, les difficultés institutionnelles et politiques que pose toute décision seraient accrues d'autant. L'élargissement pourrait donc compromettre la cohésion, les ressources et l'efficacité de l'organisation. En outre, la cooptation des États d'Europe centrale pourrait provoquer la Russie ou accroître l'influence des nationalistes à Moscou. Les bons rapports de l'Ouest avec la Russie ainsi qu'un grand nombre d'accords diplomatiques et de contrôle des armements seraient mis en danger. Enfin, si l'élargissement est perçu par les Russes comme une menace à leur sécurité, il faudra en conclure que, de toute façon, il ne constitue pas une solution aux problèmes de sécurité des pays d'Europe centrale.

L'espoir que l'élargissement apportera une plus grande stabilité à la région de l'Europe centrale est au cœur de l'argumentation en sa faveur. L'élargissement atténuera, espère-t-on, les rivalités régionales et les disputes entre minorités, notamment ethniques (la troisième tentative en ce sens depuis Versailles et Yalta/Potsdam). Les dispositifs qui ont supprimé les nationalismes agressifs en Europe de l'Ouest pourraient opérer comme par enchantement en Europe centrale. De plus, l'élargissement consoliderait la transition démocratique dans ces pays, ce qui jetterait les bases de la paix et de la stabilité à long terme dans la région. L'élargissement ranimerait la confiance des États d'Europe centrale et de leurs économies, ce qui renforcerait leur stabilité interne en réduisant l'aptitude des factions extrémistes à recruter parmi la masse des pauvres et des démunis.

28. Pour une analyse de la controverse sur l'élargissement de l'OTAN, voir RONALD D. ASMUS *et al.*, « NATO Expansion : The Next Steps », Michael E. BROWN, « The Flawed Logic of Nato Expansion », et Dana H. ALLIN, « Can Containment Work Again? », *Survival*, vol. 37, printemps 1995, pp. 7-52. Voir aussi Ronald D. ASMUS *et al.*, « Building a New NATO », et Owen HARRIES, « The Collapse of « The West » », *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 4, septembre/octobre 1993, pp. 28-40 et 41-53.

Un autre argument contraignant milite en faveur de l'élargissement rapide de l'OTAN ; il est fondé sur une meilleure compréhension du comportement des petits États, en général, et des États d'Europe centrale, en particulier. Si l'élargissement n'a pas lieu et que ces États ne sont pas incorporés aux structures de sécurité multilatérales de l'Ouest, alors ceux-ci pourraient être forcés de recourir aux accords bilatéraux et aux stratégies reposant sur leur propres forces. On assisterait ainsi à une répétition du passé, où les relations entre les grandes puissances et les petits États d'Europe centrale étaient très imbriquées, ce qui pourrait réveiller dans la région le spectre des rivalités et des luttes ethniques et territoriales ; de nouvelles tensions entre les grandes puissances européennes et la Russie pourraient alors en résulter, ce qui compromettrait l'efficacité et l'avenir de la coopération multilatérale et même de la paix sur le continent :

Disputes ethniques et territoriales

Conflits entre États d'Europe centrale

Intervention des grandes puissances

Rupture de la coopération dans toute l'Europe
(guerre entre grandes puissances?)

L'élargissement rapide de l'OTAN est peut-être la meilleure police d'assurance contre ce scénario ; on peut espérer que l'élargissement constituerait un coupe-feu qui empêcherait la propagation des conflits internes aux États d'Europe centrale dans la région et dans l'ensemble du système européen. D'autre part, l'élargissement pourrait ne pas avoir de conséquence du tout – il est possible qu'un conflit éclate si l'OTAN est élargie et tout aussi possible qu'un conflit n'éclate pas si l'OTAN n'est pas agrandie. Cependant, étant donné les motifs d'insécurité et les craintes des petits États ainsi que l'histoire des pays d'Europe centrale, on doit conclure que l'élargissement répondrait à plusieurs préoccupations de ces pays, en matière de sécurité, et qu'il pourrait empêcher des conduites comportant des risques de conflit plus étendu, en particulier si la boîte de Pandore des différends ethniques et territoriaux d'Europe centrale venait à s'ouvrir. Ceux qui estiment préférable d'attendre qu'une menace ou une crise amènent ces petits États à réagir devraient considérer qu'il pourrait alors être trop tard pour agir de façon efficace. Si l'élargissement doit jouer un rôle préventif quelconque, il faut qu'il ait lieu au plus vite, car la confiance en de telles organisations se construit, dans une large mesure, sur de longues périodes de coopération politique et d'expérience opérationnelle commune.

Conclusion : le néoréalisme, le multilatéralisme et les petits États

Une fois corrigées pour tenir compte des particularités des petits États, les théories néoréalistes sur la coopération rendent-elles bien compte des efforts des petits États d'Europe centrale pour se joindre à la vie multilatérale d'Europe de l'Ouest ? La réponse à cette question semble être positive. L'une

des raisons qui poussent ces petits États à joindre l'OTAN – soit leur crainte d'une résurgence probable de la menace de l'Est – peut s'expliquer par le besoin de chercher des garanties de sécurité externes face aux menaces d'un système anarchique où l'égoïsme étatique prévaudrait. Quant à la question de savoir pourquoi ces petits États ne se joignent pas à la Russie contre l'Allemagne ou l'UE, il faut bien voir que les grandes puissances d'Europe de l'Ouest, y compris l'Allemagne, sont «liées» par leur appartenance aux structures institutionnelles multilatérales de l'Europe. Les États-Unis conservent aussi une présence en Europe de l'Ouest, ce qui fournit un élément d'équilibre extérieur dans le cadre de l'OTAN. Les grandes puissances d'Europe de l'Ouest, en particulier l'Allemagne, constituent par conséquent une moindre menace pour ces petits États. Telle est l'explication structurelle. Si l'on tient compte des réseaux traditionnels d'amitié et d'inimitié, ainsi que du passé récent de ces États dans le bloc soviétique, ce comportement se comprend d'autant mieux.

Une autre raison qui pousse les petits États à joindre les deux organisations – et les théories néoréalistes sur la coopération en tiennent compte – est le désir de ces petits États d'obtenir ce que Grieco appelle des «occasions de faire entendre leur voix». Le désir de participer et d'avoir de l'influence, un siège ou une voix est un thème constant dans l'étude des petits États, et ceci est conforme à la thèse de Grieco. Le comportement des États d'Europe centrale peut aussi s'expliquer par leur désir d'éviter la domination et la perte de leur autonomie. Certes, l'obtention d'un siège et d'une voix à l'OTAN et l'UE implique pour ces États une certaine perte de souveraineté, mais cette perte est acceptable pour eux, vu l'autre option : l'influence économique et politique que la Russie et les pays de l'ex-Union soviétique pourraient exercer à l'avenir. Les actions de la Russie dans la région de la Baltique, ses missions de «maintien de la paix» dans la CEI et l'opération militaire en Tchétchénie ne sont pas passées inaperçues dans les petits États d'Europe centrale. Une fois encore, leur passé contribue à ce sentiment. Par comparaison à l'expérience qu'ils ont vécu dans le cadre du Pacte de Varsovie, l'adhésion de ces pays à l'OTAN ne limiterait guère l'exercice de leur souveraineté.

Enfin, le néoréalisme peut aussi expliquer pourquoi la coopération régionale en Europe centrale a dû faire face à tant d'obstacles. La modestie de ces tentatives s'explique du fait qu'un multilatéralisme strictement local ne peut satisfaire aux besoins économiques et de sécurité des petits États de la région. Certains pensent peut-être que les petits États d'Europe centrale avaient un intérêt particulier à établir des liens de coopération entre eux et qu'ils auraient donc dû signer des accords plus significatifs. En fait, ces petits États étaient peu intéressés à une telle coopération qui, de toute façon, n'aurait pas pu leur permettre d'obtenir ce qu'ils voulaient ; c'est pourquoi ils se sont plutôt attardés à nouer, à l'extérieur, des liens économiques et d'assistance en matière de sécurité.

S'il y a une faiblesse dans l'explication néoréaliste du comportement de ces pays, elle tient au désir de ces pays de joindre les institutions d'Europe de l'Ouest pour consolider leur transition démocratique respective. L'une des critiques les plus pertinentes adressées au néoréalisme est le peu d'importance qu'il accorde aux questions internes. Si le néoréalisme admet qu'il existe un rapport entre la politique extérieure des États et les besoins et les politiques intérieures de ceux-ci, il peut alors tenir compte de ce lien essentiel dans l'analyse de la coopération interétatique en Europe centrale, et ainsi incorporer le débat concernant les démocraties et la guerre.

En conclusion, la prise en compte des petits États par la théorie néoréaliste enrichit la capacité explicative du néoréalisme quant à la coopération en matière de sécurité. Comme les petits États dépendent énormément des mécanismes de coopération de tout genre pour assurer leurs besoins et leurs désirs fondamentaux, l'observation des petits États permet au néoréalisme de mieux expliquer la coopération dans le système international. Lorsqu'on adopte cette perspective au cas de l'Europe centrale, l'insatisfaction persistante à l'égard des demi-mesures offertes jusqu'à maintenant par l'Ouest se comprend mieux ; seule l'acceptation de ces États comme membres à part entière mettra un terme à leur insécurité. L'étude des États d'Europe centrale fournit donc de solides arguments en faveur de l'élargissement de l'OTAN.

[Traduit de l'anglais]